

Staat und Verwaltung vor neuen Herausforderungen

Prof. Dr. Hans Herbert VON ARNIM, Speyer*

Nach dem erschütternden plötzlichen Tod von Hermann Soell vor einem Jahr, der uns alle in Trauer stürzte, ist es eine Genugtuung, daß seine Begleiter, Freunde und Schüler seiner heute auf diesem Symposium gedenken können. Ich empfinde es als Vorrecht, daran mitwirken zu dürfen und dadurch meinem großen Förderer, der mir, nach meinem Abstecher in den außeruniversitären Bereich, die Rückkehr an die Hochschule ebnete, einen kleinen Dank abstatten zu können. Hermann Soell hat mich vor 22 Jahren nach Regensburg geholt, zunächst als Lehrbeauftragten für das Fach „Volkswirtschaftspolitik für Juristen“, dann als ersten Habilitanden der juristischen Fakultät der Universität Regensburg. Er machte mir Mut, auf meinem anderwärts als „zu wenig dogmatisch“ angesehenen Habilitationsthema „Gemeinwohl und Gruppeninteressen“ zu beharren; er begleitete und förderte meine Arbeit kritisch, anregend, engagiert und später als Freund, wobei dem damaligen Verfahren – da noch keine eigene Regensburger Habilitationsordnung vorlag – „Gemeindeutsches Habilitationsrecht“ zugrunde gelegt werden mußte.

Diese Vorgeschichte legt es für mich nahe, auch heute nicht juristische Spezialfragen, sondern Grundsatzfragen anzusprechen und dabei auch wirtschaftliche und finanzpolitische Probleme einzubeziehen. Das liegt um so näher, als Hermann Soell viele Semester die Veranstaltung „Finanzpolitik für Juristen“ mit großem Erfolg in Regensburg abgehalten und in den Finanzen des Staates immer auch einen Spiegel der Entwicklung und Fehlentwicklung der staatlichen Gemeinschaft gesehen hat. Zugleich möchte ich Fragen der politischen Willensbildung einbeziehen, für die Hermann Soell auch deshalb immer ein waches Auge hatte, weil ihre Probleme wiederum in den Bereichen besonders deutlich werden, mit denen er sich intensiv beschäftigt hat: dem Steuerrecht, dem Umweltrecht und dem Finanzrecht.

* Der Beitrag wurde um einige Nachweise ergänzt. Die in eckige Klammern gesetzten Teile konnten am 9. Dezember nicht vorgetragen werden.

Die Probleme, vor denen Staat und Verwaltung stehen, sind, wie alle echten Herausforderungen, ambivalent: Entweder man wächst mit ihnen und löst sie, oder man geht mit ihnen unter. Das gilt individuell, es gilt aber auch kollektiv für die Gemeinschaft und ihre Organisation, den Staat. Krisen können eine echte Chance sein zum Sammeln der Kräfte. Sie können aber auch entmutigen, hoffnungslos machen und verzweifeln lassen. Was von beiden schließlich überwiegt, hängt davon ab, was wir uns als Gemeinschaft zutrauen können. Dieses Zutrauen scheint zur Zeit gering.

Der Wegfall des östlichen Gegners, im Vergleich zu dem das westliche System immer gut ausgesehen hatte, hat uns die Augen für die Mängel unseres eigenen Systems geöffnet. Der Zusammenbruch der östlichen Systeme und das Nachlassen der internationalen Ost-West-Spannung wirkte als Auslöser für das Erkennen lange notdürftig übertünchter Probleme. Jetzt scheint uns das Gegenüber zu fehlen, an dem wir in der Vergangenheit auch unsere eigene Identität gefunden hatten. Die Konservativen haben mit dem Zusammenbruch des Kommunismus ihren Feind, die Progressiven ihre Utopie verloren. Auch unser politisches System ist jetzt auf sich selbst zurückgeworfen, und es reicht nicht mehr aus, daß wir bloß besser sind als der Osten. Jetzt müssen wir, um eine tragfähige Orientierung zu gewinnen, unser System vielmehr nach selbst zu setzenden Werten beurteilen.

Sind die Verhältnisse in unserer real existierenden Demokratie aber so beschaffen, daß man sie sich aus dem Willen aller Bürger hervorgegangen vorstellen könnte? Oder läßt sich diese Frage, die für Staatsphilosophen von Immanuel Kant bis John Rawls das Kriterium für die Beurteilung des demokratischen Staates und seiner Organisation bildet, kaum noch ohne Zynismus auf unsere Wirklichkeit beziehen?

Zwar mögen derartige Grundsatzfragen im Mammutwahljahr 1994 vorübergehend zurückgetreten sein. Der vordergründige Kampf um die Macht bei 19 Wahlen zog zunächst alles in seinen Bann. Damit sind die eigentlichen Probleme aber natürlich nicht aus der Welt wie Arbeit, Wohnung, Europapolitik, Sicherung vor lokalen Kriegen etc. Auch finanziell wird es uns in den nächsten Jahren eher schlechter gehen, die realen Nettoeinkommen werden zurückfallen. Die Probleme sind weniger konjunkturell, als strukturell bedingt – und die heutigen Probleme sind nur der Anfang.

Dabei liegt die Dramatik weniger in den objektiven Problemen – wir sind ja noch ein reiches Land mit funktionierender Verwaltung – als in den

Schwierigkeiten der Politik, sie anzupacken, also in einem Mißverhältnis zwischen den Herausforderungen und der politischen Lösungsfähigkeit des Systems. [Darin scheint mir in Wahrheit auch ein zentraler Grund für die zunehmende Politiker- und Parteienverdrossenheit der Bürger zu liegen.]

Die Frage nach der Leistungsfähigkeit des politischen Systems und die Suche nach Möglichkeiten, seine Leistungsfähigkeit zu verbessern, sind, so behaupte ich, die eigentliche Herausforderung.

Die Schwäche unseres Systems beginnt schon damit, daß uns die Orientierung fehlt. Es mangelt an Zielen, ohne die unsere Bemühungen, so angestrengt sie auch sein mögen, leicht in die falsche Richtung gehen, mag auch der Orientierungsverlust manchmal zu verzweifelter Unruhe und übertriebener Bewegung veranlassen – ganz im Sinne der Beobachtung von Mark Twain, der über einige im Urwald verlorene Menschen schrieb: „Als sie die Richtung verloren hatten, verdoppelten sie ihre Geschwindigkeit.“ Wenn die Richtung verloren ist, kann auch der Fleiß, dessen sich z.B. Politiker häufig rühmen (und ihr aufreibender 14-Stunden-Tag), zur Untugend werden, weil sie sich auf die falschen Ziele richten.

Sucht man nach Orientierungspunkten für die Beurteilung unserer politischen Institutionen und der aus ihnen hervorgegangenen Politik, so liegt es für den Verfassungsjuristen nahe, den Blick auf das Grundgesetz zu richten. Doch sieht er sich hier leicht enttäuscht. Die Vorschriften des Grundgesetzes, gerade besonders wichtige Prinzipien, scheinen vielfach ihre Evidenz, Klarheit und Bestimmtheit verloren zu haben. Hermann Soell hat nachdrücklich auf den daher drohenden „Verlust der Normativität“¹ hingewiesen.

Zentrale Teile des Grundgesetzes erscheinen nicht mehr stimmig, weil sie wörtlich aus früheren Verfassungen übernommen sind, die Verhältnisse und die Akteure der Politik sich inzwischen aber völlig verändert haben. Das geschriebene Verfassungsrecht wird heute vom Agieren der politischen Parteien, der Interessenverbände, der Verwaltung und der Medien völlig überlagert. Dadurch werden der Wortlaut und das überkommene Verständnis der Verfassungsvorschriften teilweise geradezu in ihr Gegenteil verkehrt. Es bedarf aufwendiger Interpretationsversuche, doch die Ergebnisse bleiben – im Spannungsfeld von Verfassungsrecht und Verfas-

¹ Hermann Soell, Zur Methodik der Rechtsfindung des Bundesverfassungsgerichts, Zeitschrift für Arbeitsrecht 1981, 509, 510.

sungswirklichkeit, von Verfassungswortlaut und „Verfassungswandel“ – selbst unter Verfassungsjuristen umstritten. Und schlimmer noch: Es besteht nicht nur Ungewißheit über die Ergebnisse der Anwendung der Grundsätze im Einzelfall, was unvermeidlich ist, wenn Generalklauseln konkretisiert werden müssen. Es herrscht vielmehr Ungewißheit über den roten Faden, den normativen Kern des Grundgesetzes, der sozusagen die verfassungsrechtliche Welt im innersten zusammenhält. [Selbst wenn einmal Klarheit über einen Verfassungsverstoß wie z.B. parteipolitische Ämterpatronage besteht, so herrscht doch eine im Ganzen erstaunliche Gleichgültigkeit, ob und wie solch massenhaftes Verfassungsunrecht bekämpft werden soll.]

Mein Vorschlag, die Orientierungslosigkeit anzugehen, wäre ganz einfach (wobei ich die vielen methodischen Einzelfragen, die noch abgearbeitet werden müssen, „heroisch“ übergehen will): Das Wesen des demokratischen Staates liegt in zwei letzten Prinzipien, die gewiß immer nur graduell erreichbar sind und zum Teil auch miteinander in Widerspruch stehen können, die aber gleichwohl anzustrebende letzte Ziele sind: Mitentscheidung des Volkes und sachliche Richtigkeit. Klassischen Ausdruck hat beides in der sogenannten Lincolnschen Formel gefunden, wonach Demokratie „Regierung des Volkes, durch das Volk, für das Volk“ ist. So hatte es der frühere amerikanische Präsident Abraham Lincoln 1863 in seiner berühmten Gettysburger Ansprache formuliert.² Regierung durch das Volk verlangt, daß die Bürger Einfluß auf die Politik haben, Regierung für das Volk, daß die Politik den Interessen der Bürger, und zwar aller Bürger, gerecht wird. Darin liegt in Wahrheit auch der normative Kern des Grundgesetzes, wie Albert Bleckmann kürzlich herausgearbeitet hat³, wenn diese Auffassung auch sicher noch nicht als herrschende Staatsrechtslehre bezeichnet werden kann. Vor lauter Furcht, man könnte aus der Lincolnschen Formel übertriebene und praktisch unerfüllbare Folgerungen ziehen und dadurch die Legitimität der Demokratie gefährden, weist man die Formel gänzlich zurück und beraubt sich damit auch der Richtschnur für die Ermittlung bekämpfbarer Mängel und die Entwicklung durchsetzbarer Verbesserungsvorschläge. Die Formel könnte auch die Richtung geben für eine Fortentwicklung der Verfassung, also für Verfassungspolitik. Die Praxis ist davon allerdings

2 Abraham Lincoln's Gettysburg Address, übersetzt und kommentiert von Ekkehard Krippendorf (Hg.), Hamburg 1994.

3 Albert Bleckmann, Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 1993, 123 ff. (141 f.).

meilenweit entfernt. Im Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission des Bundestags und des Bundesrats sucht man „vergeblich nach zusammenfassenden Leitkriterien“⁴, und die Kommission versucht schon gar nicht, die vorgeschlagenen oder abgeblockten Änderungen mit solchen Kriterien zu begründen, sondern beruft sich letztlich ganz blank auf die Kategorie der Macht⁵.

Die Mängel in der Praxis bestehen vor allem darin, daß die politischen Probleme nicht oder nicht angemessen oder rechtzeitig gelöst werden. [Eine in den Schul- und Lehrbüchern noch verbreitete Auffassung geht zwar davon aus, in unserer Demokratie orientiere sich die Politik quasi automatisch am Wohl des Volkes. Diese Auffassung eines demokratischen Automatismus ist aber zweifelhaft geworden.] Hermann Soell hat auf der Augsburger Staatsrechtslehrertagung einen zentralen Aspekt angesprochen: Die überkommene Auffassung gehe noch „von einer pluralistischen Harmonielehre bei der Gesetzgebung aus ... in dem Sinne, daß (sie unterstelle), im pluralistischen Kräftespiel werde das Gerechte, das materiell Richtige, schon von selbst unten herauskommen. Ob das aber so unterstellt werden (dürfe, schien ihm) gemessen an der Wirklichkeit der Gesetzgebung sehr fraglich. ... Je allgemeiner die Interessen sind, um so schwieriger (sei) ihre Organisation und um so geringer (seien bisweilen) ihre Durchsetzungschancen im Gesetzgebungsverfahren. ... In der Wirklichkeit der Gesetzgebung (kämen) bestimmte machtvoll organisierte Interessen ... eher zum Zuge ..., und ... die allgemeinen Interessen ... (kämen) im Gesetzgebungsverfahren häufig genug zu kurz.“⁶

Das Gewicht dieser Feststellung kann man schwerlich übertreiben. Wenn Interessen um so weniger politische Berücksichtigung finden, je größer der Kreis der Betroffenen ist, läuft das praktisch auf einen Mechanismus umgekehrter Demokratie hinaus. Daß die verfassungsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik in Wahrheit selbst nicht von einem demokratischen Automatismus ausgeht, bestätigt die Existenz zweier Institutionen.

Die eine ist das Bundesverfassungsgericht. Hermann Soell stellte nach den zitierten Sätzen selbst die Frage, „ob nicht das Bundesverfassungsgericht ... eine Gegengewichtsfunktion ausüben könne... gegen solche

4 Erhardt Denninger, *Menschenrechte und Grundgesetz*, 1994, S. 14.

5 Probleme der Verfassung seien „letztlich politische Machtfragen“, Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 5.11.1993, Deutscher Bundestag, Drs. 12/6000, 14.

6 Hermann Soell, *VVDStRL* 34, 120 f.

Gemeinwohldefizite, die im pluralistischen Kräftespiel häufig oder jedenfalls unter bestimmten Voraussetzungen nicht zu vermeiden“ seien. Das Gericht ist in der Praxis auch immer häufiger an die Stelle der Politik getreten und hat zunehmend die Rolle eines Ober-Gesetzgebers angenommen, der die Bonner Politik ständig korrigieren muß. Ich erinnere nur an die Urteile zur Schwangerschaftsunterbrechung, zum Maastricht-Vertrag, zum internationalen Einsatz der Bundeswehr und zur Parteienfinanzierung. Diese Funktion der Rechtsprechung als Ersatzgesetzgeber ist nur die Kehrseite des Versagens der Politik, die anstehenden Probleme angemessen zu lösen.⁷

Der zweite Beleg ist die Deutsche Bundesbank in Frankfurt. Sie ist in Sachen Geldpolitik weisungsfrei und von Regierung und Parlament unabhängig. Der Grund ist: Man will die Bundesbank vom Spiel der politischen Parteien und der Interessenverbände separieren, da man diesen die Sicherung des Geldwertes vor Inflation – in Anbetracht der Versuchung zu kurzfristiger und partikularer Politik – nicht zutraut. Wo könnte das – strukturell bedingte – Versagen der Politik deutlicher zum Ausdruck kommen als in dieser Konstruktion? Auch auf Europaebene mißtraut man der Leistungsfähigkeit des politischen Prozesses: Zur Sicherung der Stabilität der in Maastricht beschlossenen zukünftigen europäischen Währung setzt man wiederum auf eine unabhängige Zentralbank – dieses Mal eine europäische.

Warum eigentlich erkennen wir die strukturellen Bedingungen mangelhafter Politik aber nur bei der Geldpolitik und nehmen andere Politikbereiche aus? Wirken dort nicht ganz ähnliche Kräfte? Müssen wir die Skepsis gegenüber der Geldpolitik nicht beispielsweise auch auf die Finanz- und die Sozialpolitik erstrecken?

[Die Aktualität dieser Fragen zeigt sich an vielen wirtschaftlichen Daten. Ich nenne nur eines: Die Abgabenbelastung eines Arbeitnehmers mit durchschnittlichem Einkommen hat bereits im Jahr 1991 die 50-Prozent-Marke überschritten und wird 1997 56 Prozent betragen. Dabei sind auch die indirekten Steuern und die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung mitgezählt, weil auch sie dem Arbeitnehmer wirtschaftlich zuzurechnen sind. Dies ist wohlgemerkt nicht die Belastung von Spitzen-, sondern von durchschnittlichen Einkommen. Wer einen Sohn oder eine Tochter hat,

⁷ Daß dies nicht nur ein deutsches Phänomen ist, zeigt Alexander v. Brünneck, Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien. Ein systematischer Verfassungsvergleich, 1992, S. 139 ff.

die nach Abschluß des Studiums gerade ins Erwerbsleben eintreten, weiß, welchen Schock es auslöst, wenn die jungen Leute erstmals das Ausmaß des staatlichen Zugriffs kennenlernen. Dabei kommt der Staat mit den hohen Abgaben nicht einmal aus, sondern nimmt zusätzlich hohe Kredite auf.]

Es ist doch so, daß sich für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und für eine Eindämmung der öffentlichen Haushalte kaum jemand nachdrücklich einsetzt. Früher galt es einmal als Aufgabe der Parlamente, die öffentlichen Haushalte zu begrenzen. Doch sind die Parlamente – mit den Worten Ulrich Scheuners – selbst zu „bewilligungs- und subventionsfreudigen“ Institutionen geworden. Damit wird das Parlament vom Kontrolleur selbst zum Kontrollierenden – eine Entwicklung, die bei Entscheidungen über Politikfinanzierung, bei denen das Parlament in eigener Sache entscheidet, besonders deutlich wird. Auch Minister sehen den Gradmesser ihres politischen Erfolges regelmäßig in möglichst hohen Zuwachsraten ihres Ressorts.

Zwar fragen in jüngster Zeit immer mehr Politiker – und zwar aller Parteien –, wie lange unser Wohlfahrtsstaat noch finanzierbar bleibt, doch ob wirklich rechtzeitig Konsequenzen gezogen werden, bleibt zweifelhaft, wurde doch erst im Frühjahr mit der Pflegeversicherung eine weitere wohlfahrtsstaatliche Stufe beschritten. [Das Gesetz hat bezeichnenderweise aber die endgültige Finanzierung offengelassen. Offen blieb auch die Frage, ob wegen der immer ungünstiger werdenden Alterszusammensetzung der deutschen Bevölkerung die Renten in zukünftigen Jahrzehnten überhaupt noch finanzierbar sein werden und ob deshalb eine weitere Belastung (des immer kleiner werdenden Anteils der Beschäftigten) durch die Pflegeversicherung noch zu verantworten ist.

Hier zeigt sich das Dilemma: Die Volksparteien glauben, sich auch dann nur aus einem Immer-Mehr an sozialen Leistungen legitimieren zu können, wenn an sich eine Eindämmung notwendig wäre.]

Auch die Notwendigkeit einer schlankeren Verwaltung wird jüngst zunehmend beschworen. Dies um so mehr, als in den nächsten Jahren eine unerhörte Pensionierungswelle im öffentlichen Dienst ansteht. Die vielen in den sechziger und siebziger Jahren neu eingestellten Staatsdiener kommen in kurzer Zeit alle ins Pensionsalter – mit der Folge einer dramatischen Zunahme der Alterslasten für den Staat, so daß für andere staatliche Aufgaben weniger Geld zur Verfügung steht. Die erforderliche Durchforstung und Ausschöpfung der Rationalisierungsreserven wäre eigentlich wiederum Aufgabe der Parlamente. Doch können sie sich ge-

gen den öffentlichen Dienst kaum durchsetzen. Denn der ist selbst in den Parlamenten in übergroßer Zahl vertreten.

Daß bei dieser Ausgangssituation wenig Hoffnung auf eine grundlegende Reform besteht, liegt auf der Hand. Hermann Soell hat vor der zunehmenden „Verbeamtung des Parlaments“ gewarnt und darauf hingewiesen, daß die meisten Initiativen der Parteien zur Verwaltungsreform „Initiativen zur Verbesserung der Besoldung“ gewesen seien.⁸ Er stellte realistisch fest, die Parteien seien selbst kaum in der Lage, Remedur zu schaffen und sah als mögliche „Gegenmittel“ die freie Liste bei Wahlen, primaries und Gesetzesreferenden. [1975 griff auch das Bundesverfassungsgericht das Problem auf und warnte, die „Verbeamtung der Parlamente“ könne mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung unvereinbar werden.]

Die Parteien durchdringen aber nicht nur die Verwaltung, sondern die Verwaltung durchdringt umgekehrt auch die Parteien. „Das Parteifunktionärscorps setzt sich“, wie Soell in dem bereits angeführten Zusammenhang formuliert hat, „mehr und mehr aus Beamten zusammen“. Es entsteht eine gegenseitige Symbiose, die dazu führt, daß sich bald gar nichts Grundlegendes mehr bewegen läßt.

[Thomas Ellwein, einer der besten Kenner der deutschen Verwaltung und zugleich einflußreicher Verwaltungsreformer, hat „das Dilemma der Verwaltung“ in einem soeben erschienenen gleichnamigen Buch folgendermaßen zusammengefaßt: „Dem Grunde nach bleibt ... Verwaltung auf Wachstum und Ausweitung hin angelegt. Das Dilemma der Verwaltung ist ihre Verflechtung mit der Politik. Sie bewirkt, daß Politik und Verwaltung zugleich verändert werden müßten. Da daran nicht zu denken ist, verfestigen sie wechselseitig ihre Zustände. Die deutschen Landtage könnten 'Politik' bequem in zwei kürzeren Sitzungsperioden im Jahre betreiben. Verwaltung mit Einzelfallentscheidungen, Mittelverteilung, Lobbytätigkeit in den Ministerien gewährleistet dagegen eine Dauertätigkeit mit der entsprechenden Besoldung und Versorgung. Kritik an der Verwaltung richtet sich deshalb in Wahrheit meist gegen die Politik. Der wirksamen Verwaltungsvereinfachung müßte die Politikvereinfachung vorausgehen. Diese Kombination gewährleistet, daß das meiste so bleibt, wie es ist. Es ist keine resignierte Prognose, sondern (meine) fatale Ge-

⁸ So z.B. 1974 auf der Bielefelder Staatsrechtslehrertagung: Hermann Soell, VVDStRL 33, 167.

wißheit: Wir werden uns in Deutschland auch weiterhin eine Verwaltung leisten, die wir uns nicht leisten können. Das Ende davon ist abzusehen."⁹

Ein unübersehbares Beispiel für die Problemlösungsschwäche unseres politischen Systems, weil allgemeine Interessen keine Lobby haben, ist die ausstehende Vereinfachung unseres überkomplizierten Rechts. Ob Steuerrecht, Sozialrecht, Bau- und Planungsrecht oder Umweltrecht, die Regelungen sind inzwischen so kompliziert geworden und ändern sich in so schneller Folge, daß selbst die professionelle Verwaltung oft ganze Gesetzesbereiche kalkuliert außer Anwendung läßt, um überhaupt noch entscheiden zu können. Für die Bürger hat die Unverständlichkeit und Undurchsichtigkeit des von der Politik verursachten Gesetzesdickichts eine geradezu entdemokratisierende Wirkung. Bei einer demoskopischen Untersuchung hielten zwei Drittel der Befragten die Politik für derart kompliziert, „daß man als Bürger gar nicht mehr versteht, worum es geht“. Was aber nicht mehr begriffen werden kann, ist nicht mehr. Das hat schon Wilhelm Friedrich Hegel bemerkt. Alle Besserungsversuche stoßen aber wieder auf die typischen Blockademechanismen der pluralistischen Demokratie. Das Interesse an Einfachheit und Verständlichkeit ist eben so allgemein, daß es die Möglichkeit schlagkräftiger verbandlicher Organisation sprengt und deshalb gegen die vielen Partikularverbände, die von der Komplizierung profitieren, kaum eine Chance zu besitzen scheint. Daß eigentlich eine grundlegende Vereinfachung und Durchforstung unerläßlich wäre, hat hinsichtlich des Steuerrechts jüngst wieder Bundespräsident Herzog angemahnt.

Ebenso hängt die unendliche Dauer von Gerichtsprozessen damit zusammen, daß das allgemeine Interesse an Beschleunigung keine Lobby besitzt, gegen alle Beschleunigungsmaßnahmen aber eine Fülle von Partikularverbänden und Vertretern der betroffenen Subsystemen medienwirksam auf die Barrikaden zu gehen pflegen.]

Die Organisationsschwäche allgemeiner Interessen erklärt auch, warum der wiederholte Ruf nach Abbau staatlicher Subventionen, nach Vereinfachung des Rechts und nach Abkürzung der viel zu langen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren bisher so wenig Gehör gefunden hat [obwohl seine Berechtigung anerkannt ist. Sind Partikularinteressen regelmäßig stärker organisiert, bleibt der Appell, dem Allgemeininteresse durch Subventionsabbau zu entsprechen, leicht auf der Strecke].

9 Thomas Ellwein, *Das Dilemma der Verwaltung*, 1994, S. 121.

In der Schwäche allgemeiner Interessen liegt auch der Grund für die Blockierung einer wirklichen Steuerreform. Daß eine solche dennoch möglich ist, haben die USA gezeigt, die vor einigen Jahren eine radikale Beseitigung der Steuervergünstigungen und eine ebenso radikale Senkung der Steuertarife fertig gebracht haben. Dadurch konnten beide Ziele erreicht werden:

- mehr Durchschaubarkeit und
- mehr steuerliche Gerechtigkeit.

Doch auch in den USA kam das vorher utopisch Erscheinende nur dadurch zustande, daß einige Jahre vorher ein Volksentscheid in einem Einzelstaat, in Kalifornien, die dortige Gemeindesteuer deutlich abgesenkt hatte. Dadurch wurde allen auf Abhilfe und Besserung gerichteten Kräften Mut gemacht. Es entstand eine Aufbruchstimmung, eine tax-revolt-Bewegung, die nicht nur auf viele andere amerikanische Staaten übergriff und dort in die Verfassungen Beschränkungen gegen den wachsenden Staat hineinschrieb, sondern auf deren Wogen es schließlich auch im Bund gelang, die genannte Steuerreform durchzusetzen.

[Auch in der Bundesrepublik gibt es zunehmend Versuche, den Fehlentwicklungen gegenzusteuern. Im Bereich der Verwaltung ist es vor allem der Gedanke der Privatisierung und die „Bewegung“ des New Public Management. Hier ist in den letzten Jahren einiges in Gang gekommen, wenn die Ergebnisse auch meist nicht den politischen Ankündigungen entsprechen. Bei der Privatisierung zeigt sich häufig die Gefahr, daß das bloß formale Schlüpfen von Staatsunternehmen in eine privatrechtliche Organisationsform, etwa die der Aktiengesellschaft oder der Gesellschaft mit beschränkter Haftung, mit wirklicher Privatisierung verwechselt wird. Bleiben die Unternehmen aber als Eigengesellschaften in öffentlicher Hand, so bleiben sie zum Beispiel auch dem parteipolitischen Einfluß bei der Stellenbesetzung ausgesetzt.

Die Bewegung des New Public Management, die strukturelle Unzulänglichkeiten der öffentlichen Verwaltung analysiert und Reformen vorschlägt, stammt ebenfalls aus den USA. Doch wird auch sie wie andere zarte Reformpflänzchen sich nur zur Blüte entwickeln können, wenn der dafür nötige politische Druck entsteht – und das geht, m.E., nicht ohne eine Aktivierung des Volkes. Ich werde das noch näher begründen. Auch in den USA entstand die New-Public-Management-Bewegung erst, nachdem der erfolgreiche Volksentscheid in Kalifornien und die tax-revolt-Bewegung die erforderliche öffentliche „Gestimmtheit“ geschaffen hatten.]

Eine „Schwester“ der zu kurz kommenden allgemeinen Interessen sind Zukunftsinteressen. [Ihr Zukunftskommen in einer auf Tagespolitik fixierten politischen Ambiance wirft immer drohendere Schatten.] Die Schlagseite des politischen Prozesses zu Lasten der Zukunft begegnet uns an vielen Stellen: in der rasant zunehmenden Staatsverschuldung, die fiskalische Lasten auf künftige Generationen verlagert; in der Überbesteuerung von Investitionen und Ersparnis; in der steuerpolitischen Diskriminierung des Entschlusses, Kinder zu bekommen und aufzuziehen; im Zukunftskommen des Umweltschutzes. Hermann Soell hat diese Zukunftsfragen immer wieder als Überlebensfragen unserer Gemeinschaft herausgestellt. Er betonte, daß wir uns „keine bevölkerungspolitische Naivität mehr leisten“ könnten und das Steuerrecht auch für bevölkerungspolitische Ziele eingesetzt werden müsse. Er nahm eine Förderungspflicht des Staates gegenüber der Familie (nicht der kinderlosen Ehe)¹⁰ an und stellte die Frage nach der Finanzierbarkeit der Renten, weil die Umkehrung der Bevölkerungspyramide zu einem Pilz die Grundlage des Generationenvertrags erschüttere¹¹. Er hat die Bedeutung der „Nachweltsorge“ hervorgehoben, wozu er auch die Forschungsförderung im Bereich des Umweltschutzes zählte.¹²

Da bloße Appelle wahrscheinlich nicht ausreichen, muß es meines Erachtens darum gehen, das Krafftfeld zu ändern, innerhalb dessen Politik betrieben wird. Dafür werden wir auch ungewöhnliche, scheinbar utopische Vorschläge in die Erörterung einbeziehen müssen. So wäre etwa der Vorschlag zu diskutieren, ob nicht auch Personen unter 18 Jahren Stimmrecht bei Wahlen erhalten sollten, das von ihren Eltern ausgeübt werden könnte. [Vorbild wäre das Zivilrecht, wo Kinder ebenfalls rechtsfähig sind, ihre Rechte aber durch ihre Eltern wahrgenommen werden. Ebenso wie das Arbeits- und Sozialrecht, das Schutzrecht der Arbeitnehmer, erst zum Durchbruch kam, nachdem den Arbeitnehmern politisches Stimmrecht gegeben worden war, so dürfte sich auch die Verzerrung des politischen Mechanismus zu Lasten der Zukunft nur durch Veränderung des Stimmgewichts entzerren lassen. Bei der Frage, ob nicht auch Kinder zum „Volk“ gehören, von dem alle Staatsgewalt ausgeht und das sie durch Wahlen und Abstimmungen ausübt, handelt es sich um eine bisher sträfliche übersehene Problematik, die allerdings durch

10 Hermann Soell, VVDStRL 45, 132 ff.

11 Hermann Soell, VVDStRL 47, 223.

12 Hermann Soell, VVDStRL 47, 224.

das Zurückfallen der Geburtenrate und die dadurch ausgelösten riesigen Folgeprobleme allmählich in den Blick kommt.]

Es werden aber nicht nur die Probleme nicht gelöst, die „politische Klasse“ schafft auch noch selbst immer neue Probleme. Die Parteien und ihre Führungen tun – und ich greife hier ein Wort auf, das Ernst Forsthoff auf den Staat gemünzt hat – einerseits zu wenig, andererseits zu viel – nur jeweils an der falschen Stelle. Sie sind – mit dem zugespitzten Wort Weizsäckers – „machtvergessen“, wenn es um die Lösung der politischen Probleme geht, und „machtversessen“, wenn es um die Sicherung von eigenen Positionen, Posten und Geld geht.

Die Machtversessenheit äußert sich nicht nur darin, daß die Parteien staatliche Stellen in der Verwaltung mit ihren Parteigängern besetzen, daß Schulleiter, Sparkassendirektoren, Rundfunkredakteure, Leiter öffentlicher Unternehmen und viele andere Positionen immer mehr nach Parteilichkeit – und damit verfassungswidrig – ausgesucht werden. Sie äußert sich auch darin, daß auch alle anderen „Regeln des Machterwerbs“ (Rudolf Wildenmann) eine Schlagseite zugunsten der Parteien und zu Lasten des Volkes aufweisen: das Nominierungs- und Wahlrecht, die staatliche Finanzierung der Parteien und ihrer parlamentarischen Fraktionen und sogenannten „Stiftungen“, die Finanzierung der Abgeordneten und ihrer Mitarbeiter, der Regierungen, der politischen Beamten etc., die Einrichtungen der politischen Bildung und die öffentlich-rechtlichen Medien. All diesen Regelungen fehlt die Offenheit und die Durchlässigkeit für den Common Sense der Bürger, und zwar in sehr viel größerem Umfang als durch die objektiven Notwendigkeiten der Massendemokratie vorgegeben ist. Bei diesen „Regeln des Machterwerbs“ ist die Versuchung für die Parteien, im großen Maßstab „corriger la fortune“ zu spielen, sie ihren machtpolitischen Bedürfnissen anzupassen und sich dadurch zugleich immer mehr zu vom Volk abgehobenen Einrichtungen zu entwickeln, naturgemäß groß.

Schief lagen bei derartigen Regeln sind für eine Demokratie aber besonders gefährlich, weil von ihnen letztlich abhängt, wer Politiker wird und uns regiert, wer Einfluß auf die öffentliche Meinung hat und was überhaupt zum politischen Thema wird. Die besondere Anfälligkeit, aber auch die besondere Wichtigkeit dieser Regeln haben das Bundesverfassungsgericht veranlaßt, hier eine besonders dichte Kontrolle auszuüben und den Gleichheitssatz nicht nur als Willkürverbot zu verstehen, sondern eine sehr viel strengere Prüfung vorzunehmen.

Trotz der Generalisierbarkeit der hier angesprochenen Mängel kommt an die Wurzel gehende Kritik eher von Außenseitern, die sich den unbefangenen Blick bewahrt haben. Ein Beispiel ist der Rechtsphilosoph und früherer Bundesminister des Innern, Werner Maihofer, der im Schlußkapitel der soeben erschienenen 2. Auflage des Handbuchs des Verfassungsrechts das doppelte Defizit sowohl an Repräsentation als auch an Partizipation der Bürger herausstellt.

Die mangelnde Reaktionsfähigkeit der etablierten wissenschaftlichen Disziplinen Staatsrechtslehre und Politikwissenschaft auf die neuen Herausforderungen hat dazu geführt, daß sich eine neue Disziplin gebildet hat, die Neue Politische Ökonomie, die – ausgehend vom Volk, von seinem Willen und seinen Interessen – verfassungspolitische Alternativen zu entwickeln versucht und die übrigens auch an der gedanklichen Vorbereitung des Volksentscheids in Kalifornien und der späteren Bundessteuerreform in den USA beteiligt war.

Dagegen gehen von den Parteien zum Teil aberwitzige Vorschläge aus.

Einige wollen den Parteien zum Ausgleich für ihre wegbleibenden Mitglieder noch mehr Geld aus der Staatskasse geben. Andere wollen die Praxis der parteilichen Besetzung von Verwaltungsstellen noch ausweiten, um die Parteimitglieder bei Laune zu halten. Noch andere empfehlen, Aufgaben der Parteien zunehmend auf ihre Parlaments-Fraktionen zu übertragen.

Tatsächlich sind wir in der Bundesrepublik längst auf dem Weg dorthin. Das ist in Wahrheit auch der Grund für die gewaltigen Zuwachsraten der Staatsgelder für die Fraktionen, die sich in Zukunft noch weiter fortsetzen dürften.

Derartige Vorschläge gehen wie selbstverständlich davon aus, die Parteien müßten ihren „machtversessenen“ Kurs weiter verfolgen, alles in der Hand behalten und ihren Einfluß noch ausweiten. Das kann aber nicht der richtige Weg sein. Die vielstimmige Kritik, auch die des früheren Bundespräsidenten, geht gerade dahin, daß die Parteien die politische Willensbildung des Volkes beherrschten, statt nur an ihr mitzuwirken, wie es im Grundgesetz heißt. Nimmt man diese Kritik ernst, kann das Zurücktreten der Parteien, das aus der Sicht von machtbewußten Parteifunktionären als Not erscheint, aus der Sicht der Allgemeinheit der Bürger zu einer Tugend werden.

Die von mir vorgeschlagene Alternative läuft darauf hinaus, daß die Parteien einen Teil ihrer Macht an das Volk zurückgeben. Darin liegt in

Wahrheit auch das einzige wirksame Gegengewicht gegen Machtmißbrauch der politischen Klasse. Wo das Volk mehr Rechte hat, wie zum Beispiel in der Schweiz, ist nicht nur die staatliche Politikfinanzierung sehr viel niedriger, sondern auch das Wachstum des Staates generell. Öffentliche Ausgaben sind in Ländern mit gut entwickelten Volksrechten nachweisbar geringer – und damit auch die Abgabenbelastung der Bürger.

Aktivierung des Volkes heißt aber nicht nur Mitentscheidung des Volkes in Sachfragen, sondern vor allem Verstärkung seines Einflusses auf die Auswahl der Politiker. Auf diese Weise könnten gleich mehrere parteipolitisch verursachte Fehlentwicklungen bekämpft werden.

Daß dies nicht nur Theorie ist, zeigt das Beispiel der baden-württembergischen Gemeindeverfassung. Diese ist bekanntlich durch dreierlei gekennzeichnet: die Direktwahl des Bürgermeisters durch das Gemeindevolk, den erhöhten Einfluß der Bürger bei der Wahl des Gemeinderats (durch die Möglichkeit, Stimmen zu kumulieren und zu panaschieren) und das Recht des Gemeindevolkes, wichtige Sachfragen durch Bürgerentscheid an sich zu ziehen. Im letzten Punkt geht Baden-Württemberg noch über die bayerische Gemeindeverfassung hinaus, die bisher keinen Bürgerentscheid kennt. Mag die süddeutsche Gemeindeverfassung auch selbst noch verbesserungsbedürftig sein, so sind ihre generellen Vorzüge inzwischen doch bundesweit anerkannt: Sie gibt dem Bürger direkten politischen Einfluß und erhöht zugleich die Handlungsfähigkeit der von ihm direkt gewählten Repräsentanten. So ist es, um ein Beispiel zu nennen, kein Zufall, daß das rigorose Programm zur Sanierung der Finanzen der Stadt Offenbach von dem ersten direkt gewählten Oberbürgermeister stammt, Gerhard Grandke, der trotz (oder wegen) dieses Programms mit einer Mehrheit von 60 Prozent zum Oberbürgermeister gewählt wurde.

Die süddeutsche Gemeindeverfassung hat in den letzten Jahren einen beispiellosen Siegeszug auch in fast allen anderen Bundesländern, den neuen und den alten, angetreten; sie ist dort – gewiß mit Modifikationen hier und da – bereits eingeführt oder wird demnächst eingeführt. Diese Entwicklung ist in ihrer Bedeutung als Gegenbewegung gegen die Parteienkrise bisher noch kaum erkannt worden. Das mag damit zusammenhängen, daß Fragen der Gemeindeverfassung in der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit eher ein Schattendasein fristen. Es mag auch daher kommen, daß die Parteien einer offenen Diskussion ausweichen, weil dann Konsequenzen auch für die staatlichen Verfassungen auf der Hand lägen.

Der Grundgedanke der süddeutschen Gemeindeverfassung läßt sich durchaus auch auf die Landesverfassung übertragen. Gerade in den Bundesländern, deren Aufgabe vornehmlich in der Exekutive besteht, liegt es nahe, den Ministerpräsidenten als Spitze der Exekutive auch direkt zu wählen.

Allerdings ist kaum zu erwarten, daß die Parteien von sich aus derartige Reformen anstreben. Direktgewählte sind unabhängiger von ihren Parteien und relativieren deren Macht. Die vorgeschlagenen Änderungen müssen deshalb mit machtpolitischen Widerständen rechnen.

Es gibt aber – gerade in den Bundesländern – einen Weg, auch an den Parlamenten vorbei, grundlegende Änderungen durchzusetzen, nämlich durch Volksentscheide. Mit ihnen können in vielen Ländern sogar die Landesverfassungen geändert werden. Welche Dynamik in diesem Instrument liegt, hat sich 1991 in Hessen gezeigt. Dort wurde die Direktwahl der Bürgermeister durch einen landesweiten Volksentscheid, bei dem sich 80 Prozent für die Direktwahl aussprachen, eingeführt und dadurch der Startschuß für die Reform der Gemeindeverfassungen auch in anderen Ländern gegeben. Ähnliches zeigte sich in Nordrhein-Westfalen, wo bereits die Drohung mit einem Volksbegehren ausreichte, um die Selbstblockade der Regierungspartei bei der Reform der Gemeindeverfassung zu lösen.

Mit diesem Instrument ließen sich auch die Direktwahl der Ministerpräsidenten, mehr Rechte des Volkes bei der Landtagswahl und weitere Veränderungen an den Schlüsselstellen des Machterwerbs durchsetzen. [Auch die „Frankfurter Intervention“, eine überparteiliche Gruppierung von bekannten Persönlichkeiten, die sich in die Politik einmischen will und z.B. Jens Reich als Kandidaten für das Bundespräsidentenamt im Frühjahr 1993 ins Gespräch gebracht hatte, hat sich für die Direktwahl von Ministerpräsidenten ausgesprochen. Ihre Vorschläge wurden in überregionalen Zeitungen veröffentlicht.]

Gelänge es, derartiges nur in einem Land durchzubringen, könnte davon so etwas wie ein demokratischer Urknall ausgehen, der auch Wirkungen auf andere Bundesländer und den Bund haben würde – vergleichbar der seinerzeitigen Entwicklung in den USA.